

---

## Segunda parte

# APRENDIZAJES

### Introducción

El Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT) que, sobre la base de las reflexiones teóricas precedentes, se analizará en esta segunda parte de la obra, tuvo como fin incrementar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) de la provincia de Córdoba mediante servicios de capacitación. Por ello, el objetivo general fue impulsar a los empresarios de las MPyME a invertir en la capacitación de sus recursos humanos en todos los niveles.

Con un presupuesto total de 5 millones de dólares, el Programa fue financiado por una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por recursos provistos por la Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC) y la Fundación de Empresas (FE).

El PCT se inscribe entre los programas de Servicios de Desarrollo Empresarial, una amplia gama de servicios no financieros críticos para el surgimiento, el crecimiento y la supervivencia de las MPyME (Comité de Donantes, 2001).

A fin de lograr sus objetivos, el diseño del Programa previó la puesta en marcha de dos componentes. El primero, denominado Sistema de Bonos de Capacitación (SBC), tuvo como objetivo incentivar la adquisición de “capital humano” por parte de las firmas, a través de dos mecanismos: un sistema de información sobre el mercado de capacitación y un subsidio otorgado a la demanda. La entidad ejecutora de este componente fue la ADEC, integrada por las cámaras empresarias más representativas de la actividad económica provincial, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

El segundo componente, denominado Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP), estuvo destinado a diseñar un proceso de recolección y procesamiento de información que permitiese identificar los problemas prioritarios de las empresas, definir cuáles podrían ser resueltos mediante capacitación y sugerir posibles acciones formativas a ser implementadas por las mismas. La entidad ejecutora de este componente fue la FE, integrada por empresas grandes y medianas de la provincia y sede del Eurocentro Córdoba.

Ambos componentes operaron desde el punto de vista institucional en un sistema de subsidios a la demanda de “tres pisos” que dividió los roles institucionales del siguiente modo:

- En el tercer piso operó el FOMIN, cuyo rol consistió en transferir recursos a dos instituciones intermediarias para la realización de la función de desarrollo de un mercado de capacitación. Dentro de ese piso, el rol del BID, en su carácter de administrador de los fondos, resguardó el adecuado direccionamiento de los mismos.
- En el segundo piso operaron las instituciones ejecutoras, la ADEC para el SBC y la FE para el SIDCAP. El rol de las instituciones de segundo piso, ADEC y FE, fue promover el encuentro entre la oferta y la demanda y facilitarle a esta última la compra de los servicios.<sup>1</sup>
- El primer piso estuvo compuesto, en el caso del SBC, por las Instituciones de Capacitación (ICAP) que prestaron sus servicios a las pequeñas empresas y en el caso del SIDCAP por los consultores que realizaron los diagnósticos. El rol del primer piso fue el de vender sus servicios a las empresas demandantes a precio de mercado.

En los capítulos que siguen se realiza una descripción de ambos componentes, un análisis de su funcionamiento, sus logros y dificultades, procurando estudiar no sólo sus resultados sino también el proceso por el que se llegó a ellos. Dicha tarea abarcó los aspectos operativos y conceptuales y fue guiada por una idea fuerza que fue asumida como central por el equipo de consultores: los programas piloto que no son objeto de revisión de errores de ejecución, del análisis crítico de sus fundamentos y de una reflexión estratégica sobre los cambios a introducir, arrojan resultados que luego no son transferibles a los diseños de las políticas.

La descripción del diseño, ejecución y aprendizajes del SBC a partir de la evolución de la demanda y la oferta de capacitación se realiza en el capítulo 10, mientras que los aprendizajes surgidos de la interacción entre los distintos actores se detallan en el capítulo 11. La descripción del diseño, ejecución y aprendizajes del SIDCAP se realiza en el capítulo 12 para la primera versión y en el capítulo 13 para la segunda. El análisis de la evaluación del impacto de ambos componentes es el objetivo de los capítulos 14 (evaluación ex ante) y 15 (evaluación ex post). Reflexiones acerca de la necesidad de políticas integrales se exponen en el capítulo final.

1 Quedaban en este sistema inhibidas de prestar servicios directos a los beneficiarios por existir un conflicto de intereses entre el rol de intermediario de recursos y el de prestador de servicios.

## El Sistema de Bonos: ejecución y aprendizajes

Andrés Matta

*La legitimidad intelectual provista por la lógica formal y abstracta  
es más valorada por académicos y élites políticas  
que por el público en general, que,  
pragmáticamente, requiere indicios más concretos y cercanos  
respecto de qué funciona y qué no.*

JEFFREY HENIG

El objetivo de este capítulo es describir los principales aprendizajes realizados a partir del diagnóstico, diseño y ejecución del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC). El análisis intenta contribuir a la comprensión de las características de este tipo de programas de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y a la identificación de algunos problemas asociados con su operación.

Dado que el SBC constituyó una experiencia piloto, no sólo se expondrán sus resultados sino que se reflexionará también –tanto en éste como en el próximo capítulo– sobre el proceso que condujo a los mismos.<sup>1</sup> Colaboraron en estas reflexiones Félix Mitnik, Nora Lis Cavuoto, Sandra Marín, César Torres, Florencia Álamo, Fernanda Cordón, Teresa Flores y Lidia Strasorier.

1 La distinción entre análisis de resultados y estudio de aprendizajes se basa en el reconocimiento de dos procesos ineludibles en este tipo de políticas: el monitoreo y la evaluación de impacto. Los programas de servicios para la micro y pequeña empresa realizan diversos tipos de acciones de medición a las que suelen denominar en forma genérica como “evaluaciones”. No obstante, sólo algunas de estas actividades deberían llevar ese nombre, mientras que las restantes formarían parte del monitoreo de los programas (Storey, D., 2001b; BID, 2001; Mc Vay, M. y Overy, A., 2000). El objetivo del monitoreo es controlar durante la ejecución si se están logrando los objetivos cuantitativos y cualitativos (tales como el *alcance*, el *acceso*, la *escala* y el *costo-eficacia*), constituyendo una herramienta imprescindible para la gestión. La evaluación de impacto, por su parte, verifica los efectos de los programas, brindando información de vital importancia para quienes diseñan políticas públicas o son responsables de su financiamiento.

## El monitoreo en una organización que aprende

De manera habitual hay quienes consideran que la eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas y más aún, su legitimidad, se halla en el ajuste estricto al diseño original. En el SBC, en cambio, se asumieron como propias aquellas teorías organizacionales que, reconociendo el “paradigma de la complejidad” (Morin, E., 1983), identifican a la capacidad de aprender como elemento crítico para el funcionamiento de todas las organizaciones (ver Cuadro 10.1). Flexibilizar las estructuras y los métodos para atender a esta complejidad, favorecer la innovación en un entorno cambiante, permitir el desarrollo de procesos, habilidades y competencias, son demandas de todos los contextos actuales, que no pueden desconocer los programas de desarrollo empresarial, que además se ocupan de señalar la relevancia económica y social del capital humano.<sup>2</sup>

En coherencia con esta postura, durante la ejecución del SBC se fue buscando aprender colectivamente a partir de la capacitación continua y la realización de actividades que permitieran reflexionar de manera sistemática sobre los datos parciales arrojados por la ejecución.<sup>3</sup> La estrategia utilizada fue la promoción de espacios sistemáticos y no sistemáticos (“colectivos de trabajo”) en los que se socializaba el aprendizaje implícito y explícito de la operación, la realización semanal de seminarios internos destinados a la profundización en la teoría que sustentaba al Programa y la permanente participación de consultores, especialistas y universidades para realizar estudios e informes especiales.<sup>4</sup>

Como resultado, no sólo se produjeron cambios en los indicadores cuantitativos de eficacia y eficiencia sino también saltos cualitativos que llevaron a mo-

2 La utilización del término “capital humano” no desconoce la polisemia del concepto y el debate entre diversas teorías (capítulo 4). Se utilizará, por tanto una definición amplia que incluye, tanto los saberes y competencias adquiridos por la escolarización y las instancias de capacitación formales, como los hábitos, valores y disposiciones culturales que incorporan los agentes durante su vida y en particular (a los efectos de este texto) aquéllos que luego son o pueden ser transferidos al campo laboral. Las formas específicas que adquiere este capital se inscriben, además, en el marco de una antropología que tiene en cuenta el rol de las estructuras sociales y de los factores “no racionales” en las prácticas sociales (y que por tanto se distancia de algunos de los supuestos de las primeras teorías del capital humano, como la de G. Becker).

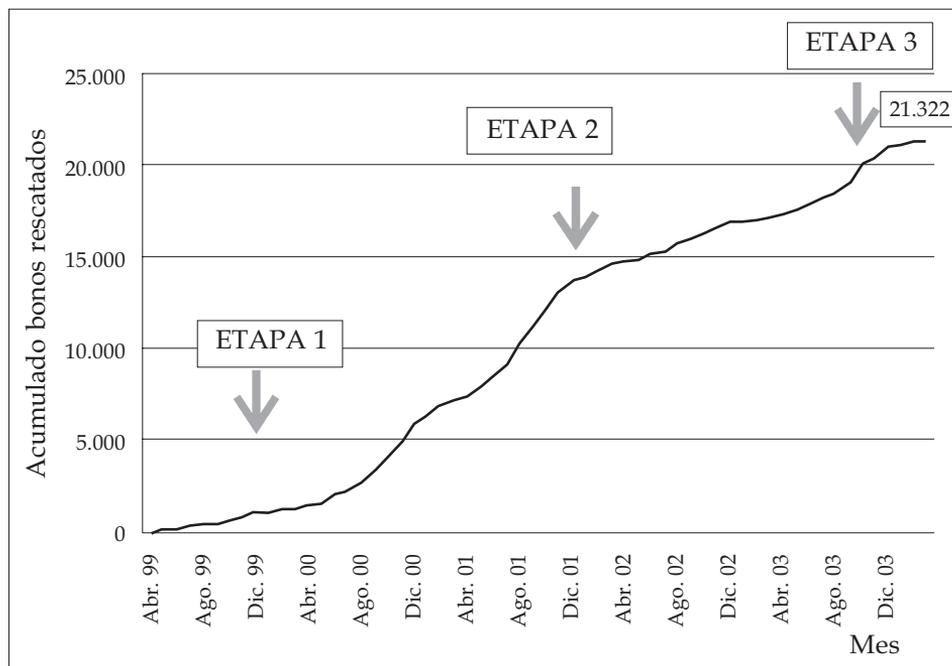
3 Cabe señalar en este caso la conclusión del Informe de Evaluación (Román, E. y Alberti, J.P., 2004): “Uno de los aspectos que más fuertemente nos llamó la atención durante esta evaluación fue el tremendo esfuerzo desarrollado por su equipo técnico en términos de fusionar un significativo esfuerzo operativo, con una reflexión y análisis de la operación muy poco frecuente en otras experiencias análogas... Reunir un equipo interdisciplinario extremadamente competente y motivado, capaz de reunir importante logros operativos con una importante capacidad de reflexión en torno a los mismos, es un logro que no muchos programas pueden exhibir”.

4 Como una manifestación lateral del espíritu de análisis y estudio se señala que la mayor parte del personal realizó estudios de posgrado durante los cinco años en que funcionó el Programa.

dificar estrategias centrales pautadas por el diseño, sin renunciar a los principales objetivos.

Dichas transformaciones se tradujeron, desde un punto de vista práctico, en tres etapas de ejecución (Gráfico 10.1). En la primera, que se extendió durante todo el año 1999, el Programa aplicó sin modificaciones el esquema que surgía del diseño original. En la segunda etapa, y como consecuencia de los aprendizajes acerca de la “realidad del mercado”, se introdujeron diversos ajustes en el diseño a lo largo de los años 2000 y 2001. Esta segunda etapa es la más rica en aprendizajes ya que se dio en un contexto en el que éstos se realizaron paulatinamente, y el impacto de los cambios fue razonablemente evaluado. La crisis económica e institucional de Argentina a partir de los últimos meses del año 2001 dio origen a una tercera etapa que se extendió a lo largo de los años 2002 y 2003 incluyendo modificaciones de manera reactiva. Por este motivo, sólo se analizarán aquí aquéllas que son más relevantes para confirmar los aprendizajes anteriores.

**Gráfico 10.1**  
Las tres etapas de ejecución y la colocación de bonos



Pese a que las etapas expuestas no replican la realidad de programas similares, muchos de los fenómenos observados en la experiencia del SBC han permitido generar criterios de evaluación que podrían ser aplicables a otras experiencias.

**Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa,** el SBC incorporó procesos de análisis crítico en sus operaciones lo que derivó en la implementación de modificaciones y ajustes al diseño inicial.

## Diagnóstico y diseño del Sistema de Bonos

Se analizará, en primer lugar, el diagnóstico y diseño del SBC, cuyo núcleo conceptual y operacional estuvo basado en un modelo que había comenzado a utilizarse en distintos programas piloto financiados por organismos multilaterales. El mecanismo elegido para incentivar a la demanda de actividades formativas en las empresas fue la utilización de bonos (*vouchers*). La descripción del diseño inicial se realizará en su dimensión estratégica (misión, objetivos, destinatarios), operativa (procesos y procedimientos) y conceptual (los supuestos del diseño).<sup>5</sup>

### *La dimensión estratégica*

#### *Política de desarrollo de mercados basada en incentivos a la demanda*

El diagnóstico (GAMA, 1997) justificó la necesidad de introducir un programa de desarrollo del mercado de capacitación por la existencia de “incertidumbre, variedad y variabilidad” en una “creciente demanda de calificaciones laborales”, que requería de una oferta capaz de cubrirla con flexibilidad y efectividad. De acuerdo a este estudio, y dado que los empresarios tomarían la decisión de capacitación basándose en los costos de oportunidad y en la aplicabilidad de la capacitación, la oferta debería ajustarse a estos parámetros.

Se propuso, en consecuencia, que el SBC aportara al objetivo del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (PCT)<sup>6</sup> consistente en impulsar a

5 Se analizan los documentos que constituyeron el diagnóstico del Programa: el “Estudio de Mercado de Capacitación y Diseño Técnico del Programa” (mayo de 1997), el Manual de Políticas y Procedimientos, el Memorando de Donantes (agosto de 1998) y el Reglamento Operativo.

6 Fuente: Marco Lógico del Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresa.

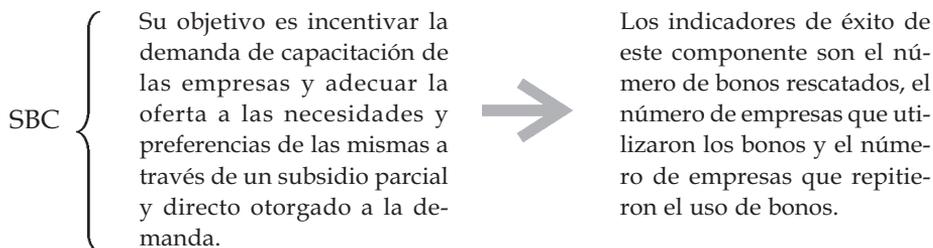
los empresarios de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), a invertir en la capacitación de su personal a todos los niveles (directivos, mandos medios y personal de planta) mediante la “readecuación de la oferta, orientándola a que cubra de un modo más flexible, práctico y concreto las necesidades de calificación y recalificación de recursos humanos de las MPyME”. Estos objetivos aportarían así a una finalidad última: “mediante actividades de capacitación, elevar los niveles de productividad y competitividad de las MPyME en la Provincia de Córdoba”. Para favorecer este mecanismo, el Programa no debería distorsionar –de acuerdo al diseño– las negociaciones entre oferta y demanda sobre adecuación, calidad y precio de los productos de capacitación, y debería generar niveles crecientes de autosustentabilidad.

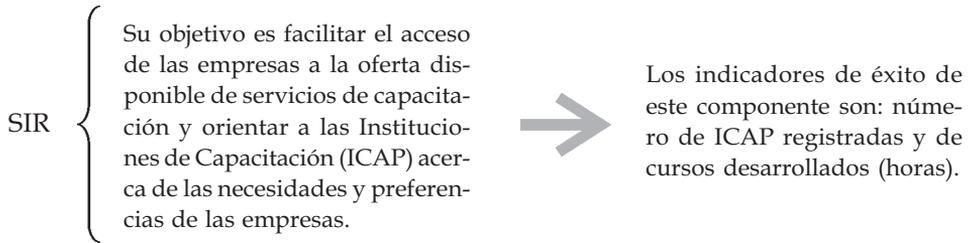
### *Política focalizada*

El SBC fue un programa focalizado dirigido a empresas seleccionadas mediante un criterio geográfico, que circunscribió su área de influencia a la provincia de Córdoba, y un criterio basado en la cantidad de empleados, incluyendo a las firmas que tuvieran entre 0 y 20. No se tuvieron en cuenta otros criterios como la formalidad, el nivel de facturación o el sector de actividad. La definición de la población objetivo excluía a quienes quisieran realizar capacitación sin el aval de las empresas, a desempleados o a jóvenes ingresantes al mercado de trabajo ya que el agente económico a capacitar era el personal de las empresas y no la población económicamente activa (PEA).

### *Dos herramientas fundamentales: subsidios e información*

El SBC incluía, en su diseño inicial, dos componentes: un Sistema de Bonos de Capacitación (SBC) y un Sistema de Información Referencial (SIR), con sus respectivos objetivos e indicadores de éxito:





### *La dimensión operativa*

#### *Servicios prestados por el Programa*

Los servicios que debía prestar el Programa eran:

- Subsidio: se haría efectivo mediante un bono de valor fijo y único que se entregaba al beneficiario (ver Anexo 10). El monto se estableció originalmente en U\$S 50. Se estimó, a partir de estudios previos realizados sobre las instituciones más conocidas, que ese monto cubriría aproximadamente un 50% del valor de un curso de 20 horas en el mercado local.
- Información: sería brindado por un “Sistema de Información Referencial” (SIR) que funcionaría en oficinas denominadas “ventanillas”, situadas en diversos lugares de la ciudad, suministrando a la demanda datos acerca de los cursos disponibles, sus modalidades y precios e informando a su vez a la oferta sobre tendencias y necesidades de la demanda. El Programa también podía organizar encuentros presenciales entre demandantes y oferentes (sin intervenir en la decisión de compra).

Los cursos debían reunir las siguientes características:

- Ser ejecutados por ICAP en convenio con el Programa.
- Versar sobre habilidades técnicas vinculadas a la productividad, desde la provisión de insumos hasta la comercialización de productos.
- Ejecutarse en un mínimo de 20 horas reales, en la que ninguna de sus sesiones debía superar las 4 horas.
- Desarrollarse en la provincia de Córdoba (con preferencia a la ciudad capital).

### *El proceso operativo*

El sistema descrito precedentemente funcionaría, para el caso del SBC, tal como se ilustra en el Gráfico 10.2.

- Las “ventanillas” (columna A en el gráfico), ofrecen a los empresarios información acerca de los cursos y entregan los bonos a los beneficiarios.
- Las empresas beneficiarias (columna B) eligen el curso de su interés. Esta elección se realiza en las ICAP (columna C) entre las propuestas inscritas en el Programa.
- Los bonos se utilizan para pagar parcialmente los cursos originando la transferencia desde las empresas (columna B) a las ICAP (columna C).
- Al finalizar el curso los empresarios firman el bono en prueba de conformidad y abonan la diferencia entre el valor del curso y el del bono.
- El bono es entregado al Programa (transferencia de bonos desde la ICAP de columna C al Programa en columna D).
- El Programa abona el valor del bono en efectivo (transferencia de pesos desde la columna D a la columna C). La operación, al igual que en el mercado financiero, se denomina “rescate”.

### *El rol de supervisión y control*

Los procesos detallados en el Gráfico 10.2 debían ser controlados en todas sus instancias críticas. Las más importantes son:

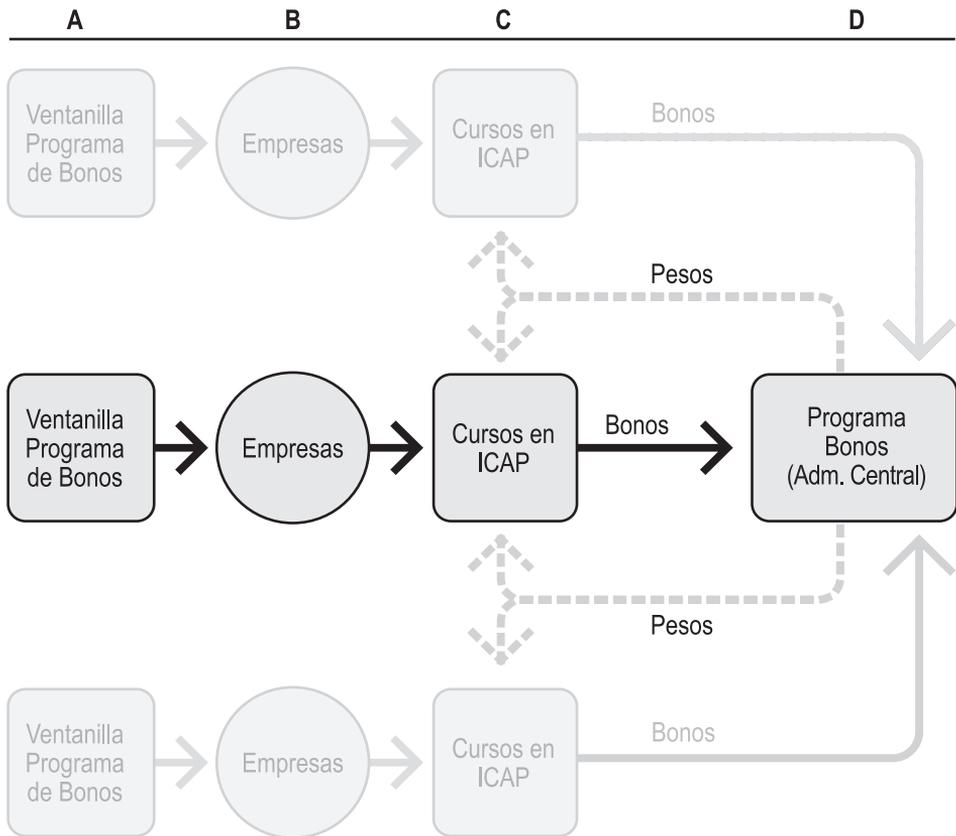
- La validación del bono para su uso (controlando datos de la empresa, del participante y del curso).
- La admisión de la ICAP como proveedora del Programa.
- La aceptación de los diseños de los cursos (con un mínimo de control para no interferir en el libre funcionamiento del mercado).
- La aplicación de una encuesta de satisfacción.
- Los controles durante el desarrollo de los cursos a fin de identificar eventuales desvíos de la normativa del Programa.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Se debía verificar, entre otros factores, si el curso efectivamente se desarrollaba, si los asistentes eran realmente beneficiarios del SBC, si la lista de asistencia coincidía con la de personas presentes, si la ICAP había realizado los procedimientos vinculados con la administración de bonos de manera correcta, si los beneficiarios conocían sus derechos y deberes y si el servicio brindado por la ICAP y el Programa respondía a los estándares de calidad mínimos establecidos.

- La verificación por muestreo del pago de la alícuota de los cursos a cargo de los empresarios.

Respecto a la evaluación del Programa se previó un estudio al final del mismo y uno al inicio, que permitiese trazar una línea de base (indagación “ex ante”). Esta indagación debía realizarse, idealmente, antes del inicio de la operación del Programa, pero sus resultados estuvieron disponibles recién al inicio del segundo año de ejecución. No se previó –como sucedió en otras experiencias– una evaluación intermedia ni un seguimiento longitudinal.

**Gráfico 10.2**  
Circuito de los bonos en el proceso del SBC



## *Los supuestos del diseño*

Uno de los objetivos centrales de esta obra es mostrar que las prácticas asociadas a una política de desarrollo, en este caso particular de SDE, pueden y deben ser interpretadas a la luz de distintas perspectivas teórico-metodológicas si lo que se desea es realizar aportes al diseño de políticas. Desde esa perspectiva, el diseño inicial del SBC debe ser analizado, tanto a partir de los aspectos “explícitos” como de aquéllos “implícitos” que son parte del diseño aunque no estén explicados en los documentos fundacionales.<sup>8</sup> Desde las estrategias más generales hasta los criterios más específicos, desde la finalidad del Programa hasta el precio estipulado para el bono, todos los elementos del diseño estuvieron sustentados en una serie de supuestos, modelos teóricos o prejuicios del sentido común, sostenidos por los distintos agentes que intervinieron en el complejo proceso que implica poner en acción una política de este tipo.

¿Por qué indagar sobre los supuestos del diseño? Porque si se lo quiere evaluar, modificar, desechar o mantener, es necesario comprender a qué modelo responde y cuáles son las razones que lo sostienen. Por ese motivo, luego de describir el diseño del SBC, será conveniente vincularlo con algunos de los temas tratados en la primera parte de este libro.

### *Supuestos de naturaleza general*

Los supuestos de naturaleza general incluían aspectos vinculados con la teoría del capital humano, que postula que la inversión en formación específica debe ser financiada por las empresas, y con los modelos que consideran al mercado como arreglo institucional más adecuado para la distribución de la capacitación. Dado que el modelo ideal a alcanzar era el de la “competencia perfecta”, el SBC debía resolver las fallas de mercado de “asimetría de la información” y de existencia de “externalidades”. La primera podría solucionarse a partir del SIR y la segunda mediante un subsidio parcial destinado a las MPyME.

En el marco de las teorías precedentes, se consideró que los agentes actúan dentro del mercado maximizando sus beneficios (racionalidad económica) y que la demanda decidiría entre distintas ofertas de capacitación, sobre la base de estimaciones basadas en los precios de los cursos y en la tasa de retorno de la

8 Los documentos no suelen explicitar los modelos teóricos en que se sustentan o el significado de algunos de los conceptos sobre los que se planifica un programa. La mayor parte de los supuestos deben ser reconstruidos a partir de los fragmentos aportados por la terminología utilizada o de un análisis interpretativo del diseño.

inversión. Con un criterio similar se supuso que la oferta prestaría servicios en función de que sus costos de producción fuesen menores que su precio de venta (manteniendo sus ofertas hasta un volumen tal que el costo de producir una unidad adicional de capacitación fuese igual al ingreso marginal).

La consideración de la firma como el actor responsable de la inversión incluyó la presunción de que los bonos de capacitación serían considerados por las empresas como “bienes preciados” y que, en consecuencia, el incentivo económico representado por el subsidio las llevaría a exigir una oferta de capacitación de calidad, variedad y adecuación a sus preferencias. La racionalidad se extendería al proceso de evaluar, elegir y asistir a acciones de capacitación ofertadas por el mercado, entendiéndolas como inversión y no como gasto, apreciando su utilidad sin mayor entrenamiento y con la sola asistencia de la información dada por los títulos de los cursos y los precios.

#### *Supuestos vinculados a los instrumentos del SBC*

El análisis de los supuestos vinculados a los instrumentos con los cuales se implementaría el SBC se limitará, al igual que en el caso anterior, al núcleo de teorías tratadas en los primeros capítulos.

- **Competitividad y servicios de desarrollo empresarial**

Pese a que no se definió operacionalmente la noción de “competitividad” (es decir, mediante criterios e indicadores específicos) se supuso que era reducida en las MPyME (frente a la correspondiente a firmas de mayor tamaño), que podía incrementarse si se lograba la expansión de mercados de servicios financieros y no financieros para el sector y que la capacitación era capaz, en las pequeñas empresas, de lograr impactos verificables.

- **Córdoba como mercado insuficientemente desarrollado**

El diseño del SBC supuso que el mercado de capacitación para MPyME de Córdoba estaba insuficientemente desarrollado debido a discrepancias entre el modelo teórico de competencia perfecta y la realidad, en particular debido a la falla “asimetría de la información”. Por tanto, este mercado podía y debía ser desarrollado con la intervención de un programa que superara dichas fallas.

- **La necesidad de una política focalizada**

La decisión de implementar una política focalizada, considerándola como la más adecuada para desarrollar un mercado, suele partir de dos supuestos: i) una intervención concentrada en un segmento reducido será suficiente para generar un impacto sustentable en todo el mercado; ii) los criterios de focalización son

adecuados, es decir, claramente definidos y pertinentes para los resultados deseados. Revisando el diseño, se observa que el SBC se focalizaría en los empresarios y trabajadores en actividad, pues éstos presumiblemente aprovecharían mejor los servicios del Programa. La decisión supuso también que sería posible verificar y definir el concepto de “actividad” en la mayor parte de las microempresas en las que existe una discontinuidad laboral relevante. La selección de firmas de 0 a 20 empleados para una misma política con idénticas herramientas, supone que existe cierta homogeneidad en los comportamientos y necesidades de los distintos tipos de empresas (formales e informales). La elección de estas “reglas de juego” incluye un supuesto adicional: la confianza en que los criterios serán asimilados, los “jugadores” aceptarán las reglas y los mecanismos de control serán suficientes para mantener la transparencia.

- **La eficiencia y sustentabilidad de programas demanda-orientados**

Se supuso que un programa “conducido exclusivamente por la demanda” constituía la mejor práctica para brindar servicios de capacitación a las MPyME, ya que se obtendría la eficiencia que no lograban los que operaban desde la oferta. Se lograría además la “sustentabilidad” futura del proyecto (dada por un intercambio creciente de los bienes capacitación y diagnóstico) que sería garantizada por el desarrollo del mercado. Se suponía finalmente que era suficiente una intervención “temporalmente acotada” –e independiente de futuros subsidios estatales– para dicho crecimiento.

- **La universalidad del modelo y sus instrumentos**

Se estimó que el modelo teórico y los instrumentos para la solución del problema podrían ser aplicados de manera universal a distintos países y culturas.<sup>9</sup> En consecuencia, se supuso que sería viable introducir un modelo con una lógica diferente a la mayor parte de las iniciativas estatales del ámbito nacional, provincial y municipal, que los distintos segmentos del mercado reaccionarían de idéntica forma y que era factible definir un valor único de subsidio y una cantidad mínima estandarizada de horas de capacitación.

- **La calidad de la oferta de capacitación**

Se estimó un ajuste automático de la calidad de la oferta que, beneficiada por el incremento de su demanda y ante requerimientos del mercado, tendría incentivos para mejorar de manera continua sus servicios.

---

9 Esta confianza en la extrapolación del modelo de subsidios a la demanda mediante bonos de capacitación se comprueba observando la variedad de países en los que estos programas se aplicaron sin modificaciones sustanciales.

- **La función del ejecutor**

Se supuso finalmente un rol “neutral” del ejecutor que, como mero “facilitador”, no intervendría en las decisiones de los agentes ni agregaría otras distorsiones que no fueran las que surgían de los instrumentos de subsidio e información. Lo expuesto suponía una estructura organizacional simple limitada a realizar actividades de difusión y cumplir con las exigencias administrativas asociadas a todo subsidio (que no serían percibidas por los actores como “barreras de entrada” ni como “costos de transacción” elevados).

**Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa,** el PCT funcionó a partir de un modelo que suponía para el ejecutor una gestión basada en la neutralidad y “pasividad” frente a los mecanismos del mercado y en la confianza en la efectividad de un diseño que, habiendo sido aplicado en otros contextos, podría aplicarse sin cambios.

### Aprendizajes a partir de la demanda

En este apartado se resumirán los aprendizajes realizados por el SBC en relación con la gestión de la demanda de capacitación. Se explicitarán las razones que motivaron el paso desde las “estrategias pasivas” de la primera etapa, en la que la ejecución respondía al diseño, a las “estrategias activas” con las que se operó en la segunda y tercera etapa (Tabla 10.1).

**Tabla 10.1**  
Estrategias en relación con la demanda de capacitación

<b>Supuestos del diseño: primera etapa</b>	<b>Modificaciones en la segunda y tercera etapa</b>
<b>Estrategias pasivas:</b> Difusión masiva  Distribución de información y subsidios	<b>Estrategias activas:</b> Atención de segmentos de mercado  Alianza con las ICAP e instituciones próximas a la demanda

### *La primera etapa: estrategias pasivas*

Durante la primera etapa, la gestión del SBC se ajustó al rol sugerido por el diseño, que preveía estrategias pasivas, centradas en una función de mero “facilitador” de la dinámica propia del mercado. Los ejecutores se limitaron, en consecuencia, a ser intermediarios entre los donantes y el mercado de SDE cuidando de “no intervenir” de otro modo en dicha dinámica (lo que en este contexto conceptual equivaldría a “interferir”). Este modelo se ajustaba tan sólo parcialmente a los criterios que, a posteriori de la implantación de este programa, estableció el Comité de Donantes.<sup>10</sup>

Coherente con los supuestos sobre el comportamiento homogéneo de la demanda, las acciones hacia las empresas –publicidad masiva<sup>11</sup> y difusión en el marco de relaciones institucionales–<sup>12</sup> respondieron a estrategias homogéneas de difusión y distribución, dirigidas a posicionar al Programa entre las firmas de la población objetivo y a motivarlas a participar.

No obstante los resultados cuantitativos, estudios realizados para comprender el comportamiento de la demanda alertaron sobre fenómenos no detectados al momento del diseño (Parisi, A., *et al.*, 1999). Se encontró que existían distintos segmentos de empresas y que el reducido porcentaje que tenía “habitus” proclives a realizar capacitación era el de las firmas de más de 7 empleados, que no surgieron como empresas familiares, de creación más reciente, mayor grado de formalidad y pertenecientes al sector de los servicios. El estudio reveló, además, que las empresas unipersonales capacitaban menos, pero en los casos en que lo hacían la frecuencia era relativamente alta.

10 En el documento “Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes” (BID, 2001), se prevé que los programas gerenciados por “facilitadores de SDE” puedan también proporcionar apoyo a los proveedores de estos servicios (por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevos productos o servicios o el fortalecimiento de su capacidad) y trabajar desde la demanda (por ejemplo, instruyendo a las pequeñas empresas sobre los beneficios potenciales de los servicios o proporcionando incentivos para que los prueben). Entre otras funciones de “facilitación del mercado” de los SDE figuran la evaluación externa del impacto de los proveedores, la garantía de calidad y la promoción para un mejor entorno de políticas para el mercado local.

11 Tal como estaba previsto en el diseño técnico del SBC, se expuso ante las empresas las características del Programa, invitándolas a concurrir a las “ventanillas” distribuidas en la ciudad (aunque sin un criterio geográfico) para retirar la información sobre las ICAP, las ofertas de cursos y los “bonos de capacitación”.

12 En el marco de las relaciones institucionales se destacó el trabajo conjunto con las Cámaras empresarias socias de la ADEC para atraer a sus empresas asociadas. Del mismo modo, se realizaron visitas de carácter institucional a empresas medianas y grandes con el objeto de detectar entre sus proveedores –empresas MPyME– potenciales beneficiarios del Programa.

Para quienes a partir de estos indicios pudieran deducir la existencia de “necesidades de capacitación insatisfechas”, otros datos mostraron que ésta no sería la percepción en las empresas. En efecto, entre aquéllas que no capacitan, las de menor tamaño y las más antiguas señalaron que no consideraban necesaria la capacitación y que podían prescindir de ella.<sup>13</sup>

El estudio halló, por otro lado, una conexión entre la prescindencia respecto de la capacitación y las presunciones referidas al contexto, dado que las empresas más “optimistas” frente a la situación del país y su sector, y con un nivel más alto de “autorresponsabilización”<sup>14</sup> estaban más predisuestas a capacitar.

Claramente, la indagación *ex ante* comenzó a señalar dos realidades que irían tomando importancia en adelante: la heterogeneidad de la demanda y, dentro de dicha diversidad, la presencia de “*habitus*” poco proclives a la compra de capacitación (relacionada, en muchos casos, con la percepción de que ésta no aporta beneficios a las firmas). Frente a esta heterogeneidad, el Programa ofrecía una solución uniforme, constituida por bonos del mismo valor y entregados en idéntica cantidad (6 por año).

La utilización de mecanismos únicos también se vio reflejada en las metodologías de difusión, que por sus características no lograban llevar el mensaje a los segmentos aludidos. Los dueños y trabajadores de empresas (especialmente los primeros) eran reticentes a asistir a reuniones de información sobre capacitación, lo que dificultaba su acceso a la información del SBC y la detección de sus demandas por parte del Programa. Esta constatación, sumada a la baja repetición en la utilización de los bonos, llevó a los ejecutores a replantear los mecanismos, mensajes y canales óptimos, “segmentando” los destinatarios de las acciones y adaptando los contenidos del mensaje de acuerdo al público objetivo.

### *La segunda etapa de ejecución: estrategias activas*

Las señales recibidas durante la primera etapa de ejecución fueron muy elocuentes respecto de la necesidad de modificar las “estrategias pasivas” asumidas por la gestión del Programa que, en su rol de “facilitador”, asignó prioridad

13 El universo sobre el que resultó posible realizar el análisis estuvo compuesto por alrededor de 6.000 empresas inscriptas en el Registro Industrial de la Provincia de Córdoba, que son el sector más dinámico y no las 86.000 MPyME censadas en la Provincia. Si se hubiera tomado una muestra sobre el universo total el posicionamiento negativo frente a la adquisición de capital humano habría sido significativamente mayor.

14 Esta variable, también denominada “punto de control interno” (Rotter, J., 1966), indica que las personas consideran que su situación depende fundamentalmente de sus acciones y no de fuerzas extrañas relacionadas con el contexto.

a la tarea de informar masivamente y esperar resultados en las “ventanillas”.<sup>15</sup> Se diseñaron entonces “estrategias activas”, que fijaron como prioridad el desarrollo de un vínculo con las empresas mediante acciones segmentadas. Estas iniciativas fueron acompañadas por constantes esfuerzos por indagar y analizar el comportamiento de la demanda ante la capacitación.

Los esfuerzos de esta nueva estrategia recayeron sobre la unidad ejecutora – no preparada inicialmente para esta operatoria– que tuvo que desarrollar habilidades adecuadas en los consultores que atendían las ventanillas (denominados “oficiales de información”) y realizar la tarea con escasos recursos, dado que el monto previsto (0,6% del presupuesto) era consecuente con un diseño muy “optimista” sobre la capacidad de convocatoria del SBC: se supuso, implícitamente, que si se corregían las fallas de mercado habría una rápida reacción del mercado y se difundiría velozmente el beneficio del subsidio, haciendo innecesaria una promoción continua.

Los resultados en cantidad de empresas beneficiadas confirman el éxito de las estrategias orientadas a acercar distintos sectores al SBC (ver Cuadro 10.2). Se destacan, entre las acciones realizadas en el marco de una operación plena según el concepto de mercado, la segmentación de la demanda por cantidad de empleados y por rubro y el diseño de estrategias comunicacionales acordes a cada una; el desarrollo de acciones innovadoras para acceder a los sectores de microempresas no formales; el diseño de acciones para motivar la capacitación de dueños y directivos; la estrategia de asociatividad (mecanismo muy adecuado para motivar la compra de capacitación y orientar la oferta, ver Cuadro I en este capítulo) y la operación mediante convenios institucionales y redes con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil (que permitió penetrar en sectores sociales y geográficos a los que de otra manera no se hubiese podido acceder).

Pese a los esfuerzos expuestos y a la creatividad del equipo ejecutor para incentivar a la demanda, los indicadores relacionados con la reiteración de compra comenzaban a sugerir que el subsidio no constituía un incentivo suficientemente poderoso para motivar la inversión en capacitación por las pequeñas empresas. Entre las causas del problema se encontraban los “habitus” de los empresarios (capítulo 4), la falla de mercado “selección adversa” (capítulo 1), restricciones intrínsecas a las MPyME (capítulo 3) o restricciones del diseño para financiar modalidades de formación más creativas (capítulo 8).

15 Sólo tuvieron un aceptable nivel de colocación tres Cámaras empresarias en las que funcionaron ventanillas del Programa. En las restantes ventanillas que funcionaron en las Cámaras dicha colocación fue extremadamente reducida o nula, lo que constituye una fuerte evidencia acerca de la escasa prioridad que se le asignaba a la capacitación.

### **Cuadro I**

#### **Convenios de Asociatividad. El caso de “Dulzuras y Sabores de Córdoba”**

Uno de los casos más destacados de asociatividad entre capacitadores y empresarios durante la ejecución del SBC fue el del Grupo “Dulzuras y Sabores de Córdoba”, compuesto por alrededor de cuarenta microempresas, en su mayoría no formales y familiares, dedicadas a la fabricación de productos artesanales. Desde el año 1984 participan conjuntamente de eventos y ferias donde presentan sus productos. Su mercado abarca, tanto a la ciudad de Córdoba como al interior provincial, siendo el turismo el principal consumidor de sus productos.

Algunos consultores del Programa conocían de la existencia de este grupo de microempresas y se presentaron en sus reuniones a informar de los beneficios y funcionamiento del SBC. A partir de allí se llevaron a cabo numerosas reuniones para articular a la oferta y la demanda de capacitación. Estas reuniones les permitieron “asumirse en su condición de pequeños empresarios” en la que, sorprendentemente, no se reconocían, y despertaron su capacidad de negociación, tanto en el valor de los cursos como en su contenido. Se presentaron tres cursos (de los cuales sólo se desarrollaron dos) a cargo de diferentes capacitadores: manipulación de alimentos, análisis de costos y rentabilidad de la empresa y comercialización de productos artesanales.

Entre otros aprendizajes, las empresas obtuvieron un conocimiento pormenorizado de la legislación bromatológica vigente y de los aspectos a tener en cuenta para el control de sus productos. Además introdujeron cambios en el aspecto exterior de los mismos aplicando nuevos conceptos de *packaging*. Los cursos fueron también un catalizador para despertar su aptitud negociadora colectiva y la creación de alianzas para mejorar la producción. La experiencia con el SBC, sumada al nexos con otras organizaciones locales públicas y privadas ha posibilitado que el grupo se halle en proceso de formalizar su asociación y proyecte nuevos cambios e inversiones en capacitación.

### *La tercera etapa: mantener la estrategia frente al cambio*

La tercera etapa del SBC se origina en circunstancias políticas, sociales y económicas que convirtieron a la Argentina en noticia mundial entre diciembre de 2001 a febrero de 2002. En dicho período se produjeron la incautación de depósitos bancarios, la transición de cinco presidentes en treinta días, la devaluación de la moneda, la declaración unilateral de cesación de pagos de la deuda externa, una creciente incertidumbre y el deterioro de las condiciones de vida. Estas graves circunstancias afectaron las políticas de formación de recursos humanos, estrechamente relacionadas con el mediano y largo plazo. A pesar de la situación, el SBC intentó mantener vigentes sus acciones de difusión, concentrándose en empresas de más de 7 empleados que, se supuso, estaban en mejores condiciones para continuar invirtiendo en sus recursos humanos. Estas acciones se potenciaron mediante el diagnóstico de necesidades de capacitación, utilizando el instrumento desarrollado por el otro componente del Programa, el Sistema de Diagnóstico en Capital Humano (SIDCAP), lo que debía mejorar la pertinencia e incrementar la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral. La continuidad en la participación relativa de los segmentos de la demanda y la tasa de bonos por empresa lleva a pensar que el Programa había llegado a una suerte de “nicho de mercado” estable y con un comportamiento relativamente “previsible” frente a la capacitación.

En este escenario, la hipótesis de una continuidad basada en recursos locales se tornó improbable. La evaluación externa ha señalado al respecto que, pese al concepto muy positivo de la institución ejecutora acerca de la experiencia, sus directivos “no lograron consolidar un curso de acción definido en términos de financiamiento” de origen local (Román, E. y Alberti, J. P., 2004).

### *Impacto de las estrategias en la composición de la demanda*

Los cambios en las estrategias se reflejan en los resultados (ver Tablas 10.2 y 10.3).

**Tabla 10.2**  
Cantidad de bonos colocados por etapa

Año	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3	
	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
<b>Cantidad de bonos en la etapa</b>	1.358	4.583	7.871	2.741	4.769
<b>Cantidad de bonos acumulados</b>	1.358	5.941	13.812	16.553	21.322

**Tabla 10.3**  
Composición de la demanda en las tres etapas de ejecución

Año	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3	TOTAL
	1999	2000	2001	2002-2003	
<b>Cantidad de empresas beneficiadas</b>	690	1.624	2.755	2.683	<b>7.752</b>
<b>Empresas por cant. de empleados</b>					
0 a 1 empleados	49 %	37 %	42 %	45 %	<b>45 %</b>
2 a 6 empleados	28 %	42 %	41 %	38 %	<b>38 %</b>
7 a 10 empleados	14 %	8 %	8 %	8 %	<b>8 %</b>
11 a 15 empleados	6 %	8 %	5 %	5 %	<b>5 %</b>
16 a 20 empleados	3 %	5 %	4 %	4 %	<b>4 %</b>

Se encuentra que el SBC, al superar las metas establecidas, fue muy exitoso desde el punto de vista de los indicadores de monitoreo. Superó en un 287% la meta en cuanto a la cantidad de firmas atendidas (7.752 en lugar de 2.000 previstas) y en un 15% la de colocación de bonos (23.000 en lugar de 20.000 previstos). Mantuvo, además, la participación en lo que hace a tamaño de empresa, sector de la economía y género, en proporciones similares a las del universo total de firmas en la provincia.

Se destaca la importancia de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas durante todo el desarrollo del Programa. Llama la atención que aun con los cambios en el entorno y las estrategias adoptadas, los porcentuales por tamaño de empresa no variaron de manera significativa. Se puede decir en términos de “acceso” o de “focalización” que el SBC cumplió su objetivo al centrar su tarea en las empresas más pequeñas, con una participación de los distintos sectores de actividad similares a los de la totalidad del mercado y una importante participación femenina (del 40%) con respecto al porcentaje de mujeres en la PEA.

Se encontró, además, que la satisfacción de los usuarios, basada en un análisis de sus percepciones, fue elevada (un 84% de los cursos fueron considerados “buenos o muy buenos”). Se debe tener en cuenta, no obstante, que este tipo de resultados registrados por encuestas instrumentadas tan pronto termina un curso (“en caliente”), suele ser siempre positivo. Dado que no aporta ninguna indicación acerca de la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral no brinda información significativa para la toma de decisiones (tema sobre el que existe acuerdo en la literatura especializada).

A pesar de lo cuantitativamente exitoso de los cambios en las estrategias, los mismos no lograron impactar, tal como se analiza en detalle en el capítulo 11, en la profundidad de la intervención (dada por la generación de un mercado autosustentable). Esta afirmación se basa, según se verá, en la existencia de una reducida tasa de repetición en el uso del subsidio que fue durante la primera etapa de 1.9 bonos por empresa y ascendió al 2.7 al finalizar la segunda y hasta el final del Programa.

**Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa,** se encontró que existían dificultades de focalización y costos de difusión, distribución y control del subsidio asociados con las problemáticas heterogéneas de las MPyME; que la cantidad de empresas atendidas y su baja reiteración de compra de capacitación podrían confirmar que, aun con el subsidio y la información, las empresas mantienen un nivel reducido de acceso al servicio debido a factores racionales y no racionales en la selección y compra de actividades formativas. Estos factores serían los responsables de que las firmas no se “apropien” del subsidio, lo que determina que no se verifique la esperada “tracción por la demanda”.

### **Aprendizajes a partir de la oferta**

El diseño preveía que las ICAP serían fundamentalmente instituciones y empresas del sector privado. Dada la centralidad de estas instituciones como “primer piso” del sistema, debería haber existido un componente de desarrollo y fortalecimiento de la oferta. Ello no ocurrió, probablemente, porque se supuso cierta automaticidad en la adecuación de los proveedores frente a una demanda supuestamente informada y provista de subsidio. Los programas de capacitación con tracción por la demanda, justamente fueron diseñados desde el supuesto de que al otorgar el poder de decisión a las empresas se rompería el círculo vicioso que generaba mala calidad en la capacitación y de los empleos (Marquez, G., 2002). Pero dado que no se produjo este efecto “inmediato e indefectible” fue necesario realizar importantes esfuerzos no previstos para adecuar la amplia oferta existente, pública, privada con fines de lucro y de organizaciones no gubernamentales a los requerimientos del SBC. Por esos motivos, el rol pasivo del SBC en lo que respecta a los oferentes devino progresivamente en una política de intervención jalonada por acciones de fortalecimiento y de vinculación estratégica con los proveedores (Tabla 10.4).

**Tabla 10.4**  
Estrategias en relación con la oferta de capacitación

Primera etapa: diseño inicial	Modificaciones en la segunda etapa	Modificaciones en la tercera etapa
<b>Estrategias pasivas</b> Difusión masiva Control	<b>Estrategias activas</b> Búsqueda de nuevas ICAP Alianzas y formación para mejorar pertinencia y calidad	<b>Estrategias activas</b> (adaptadas al nuevo contexto) Propuestas de formación para mejorar pertinencia y calidad

*Estrategias pasivas: primera etapa de la relación con la oferta*

La aplicación del modelo de mercado a los SDE conllevaba algunos supuestos acerca de la oferta. Se esperaba que las instituciones proveedoras estuvieran orientadas comercialmente, fueran impulsadas por la demanda y ofrecieran servicios de calidad (incluyendo el diagnóstico preciso de necesidades, un diseño acorde al mismo y una evaluación en la que se analizara especialmente el control de la transferencia de competencias al ámbito laboral). En la presunción de que las ICAP se adecuarían a ese modelo, el SBC se relacionó inicialmente con la oferta a través de funciones de información y control administrativo (concertación de encuentros entre los capacitadores y las empresas e inclusión de los cursos ofrecidos en el SIR).<sup>16</sup>

Dado que los resultados de las estrategias pasivas no fueron los esperados, se realizaron indagaciones que demostraron que, en conjunto, la oferta tenía serias debilidades de calidad, gestión comercial y estructura institucional que no se superaban con el subsidio. Buena parte de las ICAP tenían problemas similares a los de MPyME de otros sectores: obstáculos en la comercialización, ausencia de mecanismos de fidelización y dificultades para planificar y ejecutar una estrategia adecuada de promoción.<sup>17</sup> Por otro lado, la mayor parte no utilizaba indagaciones para detectar necesidades de capacitación; tenía un escaso manejo de herramientas de educación de adultos; no diseñaba según las necesidades

16 El control de los cursos implicó una evaluación simple de los diseños (número de horas, cantidad de capacitandos y orientación eminentemente práctica), la supervisión administrativa de los cursos y el rescate de los bonos.

17 El primer relevamiento a cuarenta capacitadores reveló que aproximadamente el 48% no segmentaba ni elaboraba ningún plan de marketing y el otro 52% efectuaba en su mayoría segmentación del mercado por especialidad, ofreciendo cursos específicos (tales como agrocapacitación o peluquería). Un número más reducido segmentaba las empresas por cantidad de empleados y trabajaba específicamente con microempresas (Halac, A., 2000).

específicas de los clientes y no evaluaba la transferencia.<sup>18</sup> Pese a estas carencias, la autopercepción de los capacitadores sobre su gestión era positiva y no veían necesidad de mayores aprendizajes, considerando –como la mayoría de las MPyME– que los problemas principales estaban fuera de su control (políticas del Estado hacia la capacitación, situación económica de las PyME o indiferencia de los empresarios).

### *Estrategias activas: la segunda y tercera etapa de ejecución*

La situación expuesta condujo a cambiar la estrategia pasiva por políticas activas respecto de la oferta. Esta nueva visión se asocia con un cambio en el vínculo con las ICAP, a las que se intentó ubicar en un rol de colaboración con el Programa (en lugar de tratarlas como meros proveedores de servicios). Las acciones de apoyo a la oferta incluyeron consultoría en comercialización de cursos para MPyME, formación de alianzas entre ICAP y cursos destinados a mejorar la calidad de la capacitación (ver Cuadro 10.4). Estas acciones no previstas en el diseño estuvieron acotadas por recursos escasos y tuvieron un impacto modesto.

### *Descripción e indicadores relacionados con la oferta del SBC*

#### *Evolución cuantitativa de ICAP inscriptas y de cursos ofrecidos*

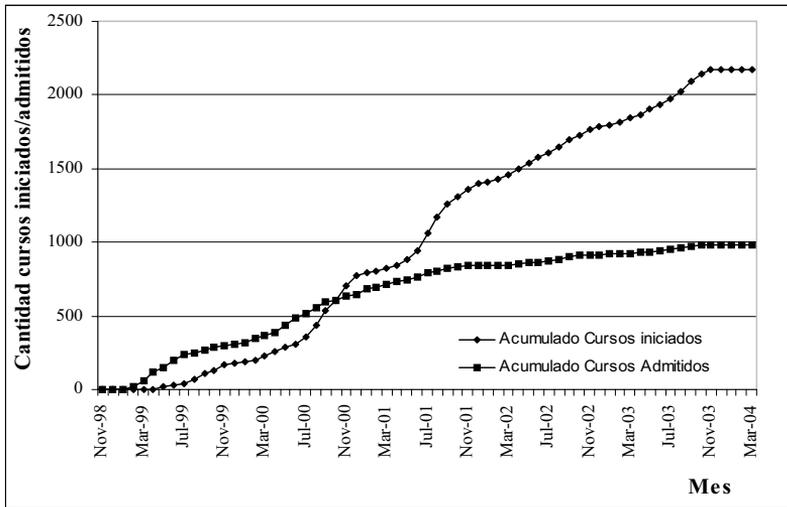
Durante todo el Programa hubo inscripciones de ICAP de manera decreciente (Tabla 10.5). No obstante, esa inscripción no implicó la realización de actividades formativas, ya que sólo un 45% de las instituciones estuvieron “activas”. En términos comparativos, este indicador de “actividad” es más reducido que el de otros programas similares (Addis, C. y Fitzgerald, L., 2000).

**Tabla 10.5**  
Cantidad de ICAP inscriptas por etapa

Año	ETAPA 1	ETAPA 2		ETAPA 3
	1999	2000	2001	2002-2003
<b>Cantidad de ICAP inscriptas</b>	139	85	51	27

18 Si bien este diagnóstico responde a características locales, coincide con el efectuado en otros países de Latinoamérica. Entre los factores relevados se incluyen insuficiente profesionalización gerencial, dificultades en el manejo financiero, precariedad de las articulaciones interinstitucionales y, específicamente entre los capacitadores, obsolescencia de los programas técnico-pedagógicos, ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos y escasa pertinencia de las acciones formativas (ver en Abdala, E., 2000b, la llamada “crisis de los oferentes”).

**Gráfico 10.3**  
Cursos iniciados y admitidos



Un fenómeno inverso se dio con la evolución de cursos admitidos (que superó el millar de diseños) y efectivamente desarrollados ya que en la primera etapa de ejecución la cantidad de cursos admitidos era superior a los desarrollados, tendencia que se revierte merced al crecimiento de los cursos, basado en la reiteración de “diseños” (Gráfico 10.3). Es importante alertar también que la cifra de diseños “oculta” cursos similares con denominaciones diferentes.<sup>19</sup>

#### *Dependencia de los bonos y distribución entre los oferentes*

Durante el segundo año de ejecución se evaluó cuál era el porcentaje que representaban los ingresos por bonos en los ingresos de las ICAP. El indicador “dependencia de los bonos” (Addis, C. y Fitzgerald L., 2000) permite reflexionar sobre el impacto del Programa en la oferta y la sustentabilidad de sus efectos en el mercado. Se encuentra que el nivel de dependencia en Córdoba podría considerarse bajo pues, en promedio, los bonos sólo representaban el 5% de dichos ingresos (Tabla 10.6).

<sup>19</sup> Estos cursos se vincularon inicialmente con tecnologías productivas (33%) y administración general (26%), mientras que en las últimas etapas aumentaron los cursos sobre temáticas relacionadas con los servicios y la comercialización.

**Tabla 10.6**  
Niveles de dependencia de los bonos

Programas y fecha	Ingresos por bonos /ingresos por capacitación (%)	Ingresos por bonos / ingresos totales (%)
Paraguay (dic. 1999)	47	40
Cochabamba (mar. 2000)	33	27
Este de Java (abr. 2000)	10	1
Córdoba (jun. 2000)	12	5

Fuente: Addis, C. y Fitzgerald, L. (2000).

Si se compara este promedio general con los datos relevados al final del Programa (Tabla 10.7) se observa que los bonos no se han distribuido de manera simétrica entre los oferentes. El 10% de las ICAP que mayor cantidad de bonos recibieron, acumularon el 56,5% del total colocado. Este hecho *sugiere que un porcentaje reducido de la oferta aceptó las barreras de entrada y supo atraer a la demanda*. Es posible, por tanto, que en este segmento y en los deciles 2 y 3 la dependencia haya sido mayor.

**Tabla 10.7**  
Porcentaje del total de bonos colocados por deciles

	ICAP por deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>% sobre el total de bonos colocados</b>	56,5	17	9	6,5	4	3	2	1	0,5	0,5

Fuente: Datos del SBC.

### *La heterogeneidad de la oferta*

Buena parte de los resultados y de las dificultades para mejorar la calidad de la oferta han tenido que ver con una subestimación de la heterogeneidad de la oferta (del mismo modo que se minimizaron las consecuencias de las diferencias en la demanda). Los estudios realizados por el SBC señalaron que estos contrastes eran relevantes para comprender el comportamiento de las ICAP frente a los instrumentos que se ofrecían. Dichas diferencias se originan en disparidades en *fortaleza institucional, lógica institucional, trayectoria de los capacitadores y estrategia comercial*.

En lo que respecta a la *fortaleza institucional*, en el SBC se distinguieron dos segmentos de similar tamaño, uno compuesto por ICAP institucionales (empresas con infraestructura, personal dependiente y capacidad operativa) y otro de capacitadores individuales (profesionales o expertos en oficios).

En lo que hace a la *lógica institucional*, se pueden distinguir los capacitadores que siguen prácticas asociadas a la lógica de los sistemas “orientados por instituciones” (mencionados en el capítulo 5), muy común en instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales con una finalidad social, de otros que siguen una “lógica de mercado” y están orientados por el lucro. Estas “lógicas” determinaron que no todas las ICAP reaccionaran de igual modo frente al incentivo del Programa (muchas de ellas solían subsidiar en forma total a sus beneficiarios).

Con respecto a la *trayectoria de los capacitadores* se puede distinguir a “docentes” (con formación pedagógica pero no siempre con experiencia en el mundo del trabajo y las MPyME) de “profesionales y expertos” (con un saber en temáticas de gestión o procesos productivos pero menor formación pedagógica). El SBC encontró dificultades para que ambos segmentos revirtieran el peso de su trayectoria previa y mejoraran la calidad.

Finalmente, en lo referente a la *estrategia comercial*, se debe incluir a los capacitadores que la fundan en la diferenciación (concentrándose en un nicho de alto poder adquisitivo y altos costos fijos en tecnología e infraestructura) de aquellos que se basan en costos reducidos (Porter, M., 1985).<sup>20</sup> En el SBC, cerca del 80% de los capacitadores pertenecería al segundo segmento, con una tendencia a ofrecer cursos de valores reducidos y a una “guerra de precios” a expensas de la calidad (por ende, a un proceso de “selección adversa”).<sup>21</sup>

Algunas de las indagaciones realizadas por el Programa permiten afirmar que esta heterogeneidad de lógicas y estrategias tuvo su correlato en la actitud frente al SBC. Para muchas ICAP el Programa implicaba un costo de transacción demasiado elevado en relación con los beneficios económicos, no sólo por sus controles administrativos sino por la rigidez de algunos de sus instrumentos (pese a que la mayor parte reconoció que, comparado con otras políticas de subsidio vigentes, contaba con un mecanismo muy eficiente para el pago).<sup>22</sup> Otras

20 Al haber incluido otras categorías antes que ésta, se limita a dos segmentos el modelo que autores como Addis, C. y Fitzgerald, L. (2000) utilizaron para analizar programas de bonos.

21 Se trata de un sector que habría crecido de manera significativa. Extrapolando los resultados del estudio de los CEO de Perú, realizado por Saavedra, J. y Chacaltana, J. (2000), podría sostenerse, utilizando como referencia datos clave (como la cantidad de instituciones inscritas en el programa o en registros provinciales), que hay una evolución cuantitativa muy importante, reducida solidez institucional y una tasa de retorno muy pequeña para la inversión en capacitación que realizan los individuos (o las empresas).

22 Al respecto, un capacitador señaló: “La administración de los cursos era compleja. Requería de la ins-

ICAP, en cambio, habrían podido aprovechar la intervención del Programa para reducir sus costos de comercialización, lo que pudo resultar un incentivo para “capturar” el subsidio sin requerir pago por el empresario.

Algo similar puede decirse de cierta percepción confusa de algunos capacitadores respecto de los diferentes roles de los actores en el SBC. Este hecho resulta fácil de comprender si se tiene en cuenta que el Programa constituyó un “cuerpo extraño” en el marco de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que brindaban subsidios a la oferta.

### *Consideraciones finales sobre la oferta*

La utilización de una estrategia activa con la oferta fue necesaria para contribuir a su desarrollo. Pese a que se trató de una estrategia de carácter “remedial”, contribuyó –si se compara con la situación de partida– a la consecución de resultados cuantitativa y cualitativamente relevantes, en particular en el sector de la microempresa informal, para el que se conformó una alianza de instituciones compenetradas con este segmento. Las acciones llevaron a integrar nuevas ICAP, a mejorar lazos de confianza con los demandantes del sector no formal y a rediseñar iniciativas para adecuarlas a las necesidades y características socio-culturales de los microemprendimientos.<sup>23</sup>

Como se ha señalado, los cuatro supuestos de una oferta capaz de contribuir al desarrollo de un mercado eficiente de capacitación estuvieron lejos de darse: la debilidad de los oferentes contrasta con “la orientación comercial de la oferta, el impulso por la demanda, el carácter emprendedor y la prestación de servicios de calidad” que los modelos de desarrollo de mercado requieren. Tampoco se verificó la “tracción por la demanda” (la mayor parte de los cursos surgieron por

titución capacitadora una infraestructura dedicada a la tarea de preparación de la papelería durante y luego del desarrollo de cada curso. La presentación de documentación probatoria del carácter de beneficiario por parte del titular de la empresa, los requerimientos que debía cumplir dicha documentación (autorización del titular para quien asistía y elemento probatorio de empresa en actividad), la cantidad de firmas que se solicitaba a cada participante (en el bono antes del inicio, en cada actividad, durante las supervisiones y luego de terminado el curso) resultaba, desde la perspectiva del asistente, excesiva. Frente a esta situación el comentario de algunos capacitadores era desfavorable (asociaban las firmas con la Dirección General Impositiva o el Ministerio de Trabajo frente a los que existe un elevado temor debido al predominio de la economía informal en lo impositivo y laboral). Es poco dinero el que se aporta con relación a la carga que originan los requisitos. En algunos casos se trata de preguntas sobre las que los productores son renuentes a informar (ventas y número de empleados). También origina alguna dificultad la encuesta de satisfacción anónima, que implica una tarea adicional al finalizar el curso” (entrevista con capacitador, 26 de enero de 2004).

23 Debe decirse que las iniciativas de fortalecimiento de la oferta que ejecutó el Programa no han podido resolver los problemas diagnosticados. El impacto si bien fue positivo, fue insuficiente para incidir sobre la cultura, actitudes y “hábitos” profundamente arraigados.

iniciativa de la oferta y en muchos casos no eran pertinentes para las necesidades de las MPyME). Tal circunstancia no obedecería a una “falla” en la información, sino a que la compra de este tipo de servicios se asocia con el precio, con la confianza (capital social) y el “prestigio” (capital simbólico) del capacitador. Los datos expuestos indican que la “tracción parcial por la oferta” que se dio en el SBC debe atribuirse, al menos en parte, tanto al volumen del negocio potencial que éste representó para las ICAP, como a la dificultad –con limitado presupuesto y presencia en el mercado– para reemplazar la eficacia del “boca a boca” realizado por los mismos capacitadores.<sup>24</sup>

Una de las conclusiones más evidentes de la experiencia del SBC es que, si los Programas de Servicios no Financieros de Desarrollo Empresarial aspiran a comportarse como *facilitadores* dentro de su mercado, deben trabajar simultáneamente con las empresas y los oferentes.<sup>25</sup> Si bien esta afirmación parece obvia, muchas experiencias aún depositan sus esfuerzos únicamente en la tracción por la demanda minimizando la importancia de la oferta.

Fenómenos asociados con aspectos culturales en los mercados como los encontrados en la experiencia de Córdoba, sumados a la “crisis de la oferta”, pueden modificar sustancialmente el rol de los facilitadores y obligarlos a invertir esfuerzos y recursos no previstos en el apoyo a los oferentes. Por este motivo, se hace vital un diagnóstico previo que, desde diferentes perspectivas interdisciplinarias, identifique problemas como los aludidos y evite así que se reproduzcan en espacios socioculturales y económicos particulares, modelos que pueden arrojar buenos resultados en otros contextos.

**Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa,** no se verificaron los supuestos acerca de la existencia de una oferta de calidad. Se encontró, por el contrario, que existen factores racionales y no racionales que determinan que las instituciones capacitadoras, como empresas pequeñas, no inviertan en la formación de su personal, lo que impacta en la calidad de sus servicios y potencia la “selección adversa”.

24 Una consecuencia negativa de la “tracción por la oferta” es que, por razones comerciales, algunas de las ICAP desvirtúan, en la promoción, el objetivo de un sistema de bonos (no les interesa divulgar la existencia de un sistema de información ni de otros cursos que los propios).

25 Por ejemplo, generando sistemas de formación y acreditación de proveedores. Para esto debería comenzarse con el análisis de las competencias requeridas a los capacitadores, seguido por la construcción de normas, la formación según las mismas y finalmente la acreditación. Los sistemas de información referenciales, que se sustentan en el supuesto de un cliente racional que opera en un mercado perfecto, podrían en estos casos, complementarse con otro tipo de “señales” (por ejemplo, “certificaciones de calidad”) generando mayor confianza en el cliente.

# ANEXO 10

## El bono de capacitación

anverso



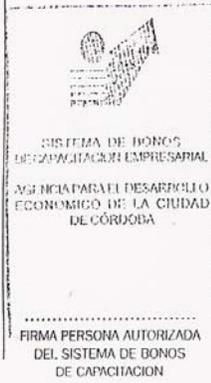
Nº 0645

**DATOS DE LA EMPRESA**

(Para ser completado por la Ventanilla Distribuidora Autorizada)

Razón Social .....  
 Forma Jurídica: .....  
 CUIT ..... Representada por .....  
 En su carácter de .....  
 NI/NI/LE N° ..... Edad .....  
 Domicilio .....  
 Barrio ..... Localidad ..... C.P. ....  
 Actividad ..... Empleados .....  
 Ventas Anuales Estimadas ..... Activos Estimados .....  
 Manifiesto, en carácter de declaración jurada, que los datos anteriores son verídicos

...../...../.....  
 fecha emisión  
 Sello de ADEC



**DATOS DEL PARTICIPANTE**

(Para ser completado por el Participante)

Apellido y Nombre ..... DNI/CU/EN .....  
 Puesto, Función ó Tarea ..... Antigüedad .....  
 Último Nivel Educativo Completado ó Cursado .....  
 Domicilio ..... Teléfono .....  
 Barrio ..... Localidad ..... C.P. ....

Firma Participante ..... Firma Propietario .....

Este Bono de Capacitación carece de valor mientras no esté sellado y firmado por la/s personas autorizadas por el Sistema de Bonos de Capacitación

**DATOS DEL CURSO**

(Para ser completado por la Institución Capacitadora)

Institución ..... Reg.Nº .....  
 Título del Curso .....  
 Nombre del Docente .....  
 Duración (horas) ..... Fecha inicio / / Fecha finalización / /  
 Domicilio del Curso .....  
 Asistencia del participante (horas) ..... Costo total del Curso \$ .....

*(Declaro que los datos contenidos son correctos y presto conformidad para el reintegro de este Bono a la institución de capacitación arriba mencionada.)*

Este Bono es una ayuda pecuniaria para capacitar a las microempresas y PYMES, por lo tanto es entregado en forma GRATUITA a los participantes. Este Bono tiene una vigencia de 90 días desde la fecha de emisión. La ADEC atiende sus consultas, sugerencias o reclamos al teléfono: 201555 y/o al Fax 201595 o personalmente en Ituzingó 270 - Piso 12 - Córdoba.

Firma Participante/2